



INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS INVERSIONES FINANCIERAMENTE SOSTENIBLES REALIZADAS POR LOS AYUNTAMIENTOS, EJERCICIO 2019

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, el **24 de febrero de 2022**, el *“Informe de fiscalización de las inversiones financieramente sostenibles realizadas por los ayuntamientos, ejercicio 2019”*, realizado a iniciativa del propio Tribunal.

Las inversiones financieramente sostenibles (IFS) constituyen una excepción a la regla general que obliga a destinar el superávit a la reducción del endeudamiento, estando restringidas a entidades locales que cuenten con una situación financiera saneada.

La normativa sobre la materia, contenida en las disposiciones adicionales sexta de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), permite a las entidades locales destinar su superávit, bajo determinados requisitos y condiciones, a la realización de IFS, siempre que aquellas inversiones no comprometan dicha situación financiera. Las inversiones que cumplan los requisitos y condiciones previstos no computan para el cálculo de la denominada regla de gasto.

La escueta regulación contenida en las referidas disposiciones adicionales, que no cuentan con un desarrollo reglamentario, implica la existencia de una normativa insuficiente sobre esta materia, que ha dado lugar a la necesidad de interpretar la legislación a través de las contestaciones realizadas por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAL), del Ministerio de Hacienda y Función Pública, sin valor normativo, a las consultas formuladas por los ayuntamientos.

Como consecuencia de la suspensión de las reglas fiscales para los ejercicios 2020 a 2022, debido a la emergencia extraordinaria derivada de la COVID-19, la autorización para la realización de IFS no se ha prorrogado más allá del ejercicio 2019.

En la fiscalización se han analizado, en particular, las IFS ejecutadas en 2019 por los Ayuntamientos de Madrid, Valencia, Valladolid, Málaga, Santander (Cantabria), Córdoba, Alcalá de Henares (Madrid) y Sant Pere de Ribes (Barcelona).



CONCLUSIONES

Las conclusiones se estructuran en los siguientes subapartados que se corresponden, esencialmente, con los objetivos de la fiscalización:

RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA LA REALIZACIÓN DE IFS

Los ayuntamientos seleccionados, con carácter general, cumplían a lo largo del periodo 2017-2019 con los límites legales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento, así como disponían de capacidad de financiación y de Remanente de Tesorería para Gastos Generales (RTGG) positivo. No obstante, el Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes incurrió en necesidad de financiación a partir del ejercicio 2018, lo que implicaba que no podía realizar IFS con cargo al mismo.

Los Ayuntamientos de Madrid, Santander, Alcalá de Henares y Sant Pere de Ribes no tenían en cuenta, a efectos del cómputo del RTGG, aquellas entidades clasificadas como Administraciones Públicas que aplican la normativa de contabilidad privada.

RELATIVAS AL IMPORTE DESTINADO A LA REALIZACIÓN DE IFS

El importe máximo del superávit susceptible de destinarse a operaciones distintas de la reducción del endeudamiento, como las IFS, es la cuantía menor entre la capacidad de financiación y el RTGG positivo. Dicho superávit puede aplicarse en el ejercicio siguiente a aquel al que se refiera esta magnitud calculada o, por la parte del gasto autorizado y no ejecutado al cierre del mismo, en el ejercicio inmediato posterior.

Los Ayuntamientos de Santander y Sant Pere de Ribes, así como los de Madrid y Málaga (estos dos últimos solo en el ejercicio 2017) no tenían en cuenta, a efectos del cómputo del superávit, la existencia de RTGG comprometidos para financiar otras operaciones, que no se podían destinar a la realización de nuevas IFS.

Ante la ausencia de regulación específica sobre cómo efectuar la comparación entre la capacidad de financiación y el RTGG positivo, los Ayuntamientos de Valencia, Valladolid, Málaga y Córdoba la realizaban de manera individualizada, entidad a entidad, mientras que los de Madrid, Santander y Alcalá de Henares efectuaban el



cálculo de manera global para el conjunto de sus entidades. Por su parte, el Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes no realizaba el cálculo de dicho superávit.

Las principales diferencias entre los cálculos del superávit efectuados por los ayuntamientos analizados y las estimaciones obtenidas por el Tribunal de Cuentas correspondían al Ayuntamiento de Madrid, por importes de 323.261 miles de euros en 2017 y de 110.232 miles en 2018), si bien ello no implica que hubiera incumplido los límites a la realización de IFS previstos en la normativa.

Ninguno de los ayuntamientos analizados había destinado a realizar IFS por importe superior al límite establecido para ello en los ejercicios 2017 y 2018, excepto el Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes. Esta última entidad aprobó inversiones con cargo al superávit de 2017 por un importe de 8.530 miles de euros, cuando el límite era de 3.377 miles, lo que supone un exceso de 5.153 miles. Por su parte, con cargo al ejercicio 2018, aprobó inversiones financieramente sostenibles por importe de 9.604 miles de euros, a pesar de haber incurrido en déficit en dicho periodo. El importe de estas inversiones debía haberse tenido en cuenta para el cómputo de la regla de gasto, lo que implica el incumplimiento de dicha regla en el ejercicio 2019.

RELATIVAS A LA REGULARIDAD DE LAS IFS REALIZADAS EN EL EJERCICIO 2019

Se han detectado inversiones de los ayuntamientos analizados que no cumplían los requisitos para ser consideradas IFS y cuyo importe debía haberse destinado a amortizar deuda: inversiones aprobadas en un ejercicio y que no habían llegado a la fase de autorización al cierre del mismo (por un importe total de 114.349 miles de euros, en relación con el superávit de 2017, y de 232.396 miles, respecto al del ejercicio 2018); e inversiones autorizadas en el mismo ejercicio en que se aprobaban y que no habían sido ejecutadas a lo largo del ejercicio siguiente (137.298 miles de euros correspondientes al superávit del ejercicio 2017, no siendo aplicable para el superávit del ejercicio 2018, debido a la suspensión de las reglas fiscales aprobada a partir del ejercicio 2020).

Se observan deficiencias en la información comunicada por los ayuntamientos en relación con las IFS, así como insuficiencias de información respecto a las



obligaciones previstas legalmente, que afectaban a los Ayuntamientos de Valencia, Santander, Córdoba y Sant Pere de Ribes, lo que implica un insuficiente grado de control en relación con los importes destinados a la realización de IFS.

Se ha analizado una muestra de IFS realizadas en 2019 por los ayuntamientos seleccionados, verificándose que se aplicaban a las políticas de gasto previstas en la legislación (salvo una actuación del Ayuntamiento de Córdoba), tenían una vida útil superior a los cinco años y no se destinaban a mobiliario, enseres o vehículos (salvo los de transporte de viajeros y de tratamiento de residuos, que sí estaban autorizados). Las entidades estaban al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y, con carácter general, respetaban los límites relativos al periodo medio de pago a proveedores, si bien el Ayuntamiento de Valencia, que solo lo cumplió durante tres meses en el ejercicio 2019, no debió acordar la realización de nuevas IFS en dicho periodo, al incumplir sistemáticamente tales límites.

La insuficiente regulación contenida en las disposiciones adicionales sexta de la LOEPSF y decimosexta del TRLRHL y su falta de desarrollo reglamentario han llevado al desarrollo de criterios de interpretación por parte de la SGFAL, entre los cuales se incluye la admisibilidad, como financieramente sostenibles, de inversiones realizadas por entidades instrumentales que formen parte del presupuesto general de la entidad local, aunque no estén clasificadas como Administraciones Públicas, siempre que la financiación proceda de la Corporación. Ello da lugar a que tales inversiones se descuenten para verificar el cumplimiento de la regla de gasto, pese a que los gastos de dichas entidades no se tienen en cuenta a efectos de la citada regla de gasto.

RELATIVAS A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES SELECCIONADAS

La evaluación de la sostenibilidad financiera de las inversiones seleccionadas, valorando especialmente su contribución al crecimiento económico a largo plazo, se ha realizado a partir de las memorias económicas de cada expediente, que deben contener la proyección de los efectos presupuestarios que pudieran derivarse de la inversión a lo largo de su vida útil, así como sobre los informes del órgano de Intervención, en los que debe pronunciarse sobre la consistencia y soporte de dichas proyecciones, aunque la normativa no regula en detalle el contenido de los mismos.



En el Ayuntamiento de Valencia, varias de las inversiones aprobadas eran de carácter plurianual, excediendo el plazo máximo de doce meses de ejecución, y diversas actuaciones (como expropiaciones) se declararon IFS, al margen de los proyectos más amplios de los que formaban parte y que, por su naturaleza, tenían carácter plurianual.

La Intervención del Ayuntamiento de Valladolid informó negativamente sobre diversos proyectos de inversión del ejercicio 2018, habiendo emitido posteriormente un informe complementario en el que daba por resueltas dichas observaciones, excepto para una de las inversiones, por importe de 1.145 miles de euros.

Los informes de la Intervención de los Ayuntamientos de Madrid, Málaga y Alcalá de Henares no se pronunciaban sobre la consistencia y soporte de las proyecciones presupuestarias de los proyectos de inversión calificados como IFS; mientras que, en el Ayuntamiento de Santander, la Intervención no emitía un informe sobre cada inversión, en el que se manifestara sobre el contenido de las memorias económicas.

La Intervención del Ayuntamiento de Córdoba informó desfavorablemente sobre un proyecto de inversión. La entidad, al amparo de una consulta a la SGFAL sobre realización de inversiones por parte de entidades instrumentales, realizó la inversión sin solicitar un nuevo informe, pese a que subsistían los restantes motivos de reparo de la Intervención, la cual debió comunicarlo al órgano competente de la Administración Pública que tuviera atribuida la tutela financiera de la Corporación.

En el Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes, la Intervención recomendó que se declararan financieramente sostenibles todas las inversiones de los ejercicios 2018 y 2019, financiadas con cargo al superávit de 2017, a pesar de que la entidad entró en situación de inestabilidad, debiendo haber tenido la Corporación conocimiento del empeoramiento de su situación financiera, lo que no permitiría la realización de IFS.

Asimismo, este último ayuntamiento declaró como IFS la rehabilitación, reforma y ampliación del Teatro de las Roquetas ejecutada entre los ejercicios 2018 y 2021, incumplándose el límite de doce meses y previendo que la inversión generara déficit.



RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Las entidades analizadas publicaban los presupuestos del ejercicio corriente, incluyendo información sobre su ejecución anual, salvo el Ayuntamiento de Córdoba, que tampoco publicaba sus cuentas generales. Todos los ayuntamientos publicaban los informes de la Intervención sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Únicamente los Ayuntamientos de Madrid, Valladolid y Alcalá de Henares publicaban información específica sobre el cumplimiento de los requisitos y condiciones para la realización de IFS, limitándose el resto de las entidades a informar sobre tales inversiones en los informes sobre la liquidación de los presupuestos o sobre el cumplimiento de las reglas fiscales.

La información publicada sobre el grado de cumplimiento de los requisitos para realizar IFS era, en ocasiones, muy escasa y se encontraba dispersa en distintas clases de informes, lo que dificultaba su localización.

Únicamente el Ayuntamiento de Madrid publicaba información clara, completa, centralizada y fácilmente localizable sobre la ejecución de las IFS.

No se publicaban los informes de auditoría de cuentas por parte de los Ayuntamientos de Madrid, Alcalá de Henares y Valladolid (este último publicaba enlaces a otras páginas que no contenían dichos informes); mientras que, en los Ayuntamientos de Santander y Córdoba, la información disponible estaba desactualizada.

En relación con los informes de control externo, los Ayuntamientos de Málaga y Valencia no publicaban la totalidad de los informes específicos de fiscalización emitidos por el Tribunal de Cuentas o por el correspondiente Órgano de Control Externo autonómico; y, en el caso del Ayuntamiento de Córdoba, la información se encontraba muy desactualizada.



RECOMENDACIONES

En el Informe se formulan varias recomendaciones dirigidas, en primer lugar, a los órganos con competencias legislativas, a los que se recomienda efectuar una regulación completa, coherente y homogénea, para evitar la necesidad de adoptar criterios interpretativos a través de consultas, sin valor normativo. A los responsables de las entidades locales se les recomienda tener en cuenta los remanentes comprometidos para el cálculo del superávit; indicar y publicar los criterios seguidos para determinar el superávit, así como mejorar los sistemas de información y control relativos a las IFS. Por último, se insta a los órganos de Intervención a incrementar el control sobre los expedientes de aprobación, autorización y ejecución de IFS, además de controlar de manera efectiva la sostenibilidad financiera de dichas inversiones.